

Vergaderjaar 2007–2008

31 265

Adoptie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2007

Met mijn brief van 29 mei jl. (TK 2006–2007, 28 457, nr. 28) en 27 juni jl. (TK 2006–2007, 28 457, nr. 29) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar aanleiding van de berichtgeving over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India. Ik heb daarbij aangegeven ernaar te streven uw Kamer in oktober te informeren over de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek, voor zover op dat moment beschikbaar. Overeenkomstig deze toezegging treft u bijgevoegd de thans beschikbare onderzoeksrapportages aan¹, te weten:

- «Verslag van een onderzoek naar het toezicht op de Stichting Meiling in verband met mogelijke misstanden met betrekking tot adoptie uit India in de periode 1995–2002», uitgebracht door mr. dr. M. Oosting, september 2007.
- «Meiling en adoptie uit India, onderzoek naar het handelen van vergunninghouder interlandelijke adoptie Meiling in de periode 1995 t/m 2002 naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in India», Inspectie jeugdzorg, oktober 2007.

Deze brief bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek en mijn beleidsreactie.

Daarnaast heb ik in mijn brief van 13 juli jl. (TK 2006–2007, 28 457, nr. 30) aangegeven de juridische implicaties te laten onderzoeken indien mocht blijken dat sprake is geweest van misstanden bij adopties uit India. Dit is onderzocht door prof. mr. P. Vlaardingerbroek. Zijn rapportage treft u eveneens bijgevoegd aan.¹ Op zijn bevindingen ga ik in hoofdstuk 6 van deze brief in.

In het slothoofdstuk van mijn brief ga ik in op adopties uit Colombia. Daarmee voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie d.d. 18 oktober jl. (kenmerk 07-Just-B-069) om een reactie te geven op de uitzending van Netwerk op 20 september jl. over adopties uit Colombia en daarbij in te gaan op de (mogelijk) te nemen acties.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Aanleiding en opzet onderzoek

Berichtgeving in de Netwerk-uitzendingen van 22 en 23 mei jl. en andere media heeft duidelijk gemaakt dat mogelijk sprake is van ernstige misstanden met betrekking tot adopties die vanuit India naar Nederland (en mogelijk ook naar andere landen) hebben plaatsgevonden. Het zou daarbij in het bijzonder gaan om adopties die via contact met kindertehuis Malaysian Social Service (MSS) in de staat Chennai tot stand zijn gebracht. Volgens de berichtgeving zouden kinderen niet vrijwillig ter adoptie zijn afgestaan, maar gestolen en verkocht aan het kindertehuis. De betrokken Nederlandse vergunninghouder, Stichting Meiling, heeft op het terrein van adoptie met MSS samengewerkt in de periode 1995 tot en met 2002. Het onderzoek dat ik naar aanleiding van deze berichtgeving heb gestart onderscheidt drie sporen:

1. onderzoek door de Inspectie Jeugdzorg naar het handelen van Stichting Meiling in de betreffende periode;
2. onderzoek onder verantwoordelijkheid van mr. dr. M. Oosting naar de rol van het ministerie van Justitie in de betreffende periode;
3. onderzoek via het ministerie van Buitenlandse Zaken naar hetgeen zich in India heeft afgespeeld.

Het onderzoek naar het handelen van de Stichting Meiling en de rol van het ministerie van Justitie is afgerond. Het onderzoek naar de gang van zaken in India loopt nog.

2. Stand van zaken onderzoek naar hetgeen zich in India heeft afgespeeld

Met medewerking van mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken is de Indiase autoriteiten verzocht om informatie te verschaffen over hetgeen zich in de betreffende periode in India heeft voorgedaan. Naar aanleiding hiervan ben ik door de Indiase centrale autoriteit (CARA) op de hoogte gesteld van het feit dat de High Court of Judicature in Madras op 4 september jl. opdracht heeft gegeven aan het Central Bureau of Investigation (CBI) om in drie internationale adoptiezaken mogelijke onregelmatigheden te onderzoeken. Eén zaak heeft betrekking op een adoptie naar Nederland. De andere zaken die worden onderzocht betreffen een adoptie naar Australië en een adoptie naar de VS. Deze drie zaken worden door de High Court als exemplarisch beschouwd voor wat zich mogelijk heeft afgespeeld. Het Indiase ministerie van Buitenlandse Zaken en CARA hebben hun volledige medewerking toegezegd aan het onderzoek. De Indiase autoriteiten hebben aangegeven te verwachten dat dit onderzoek enkele maanden in beslag zal nemen. Beantwoording van het Nederlandse verzoek om informatie zal pas na rapportage door het CBI kunnen plaatsvinden. Zodra hierover meer bekend is zal ik uw Kamer nader berichten. Dit betekent dat de vraag of daadwerkelijk sprake is geweest van misstanden met betrekking tot adopties uit India naar Nederland thans, op basis van de op dit moment beschikbare onderzoeksinformatie, nog niet is te beantwoorden. Zeker zolang de precieze feiten niet bekend zijn, kan ook geen antwoord worden gegeven op de vraag of maatregelen in Nederland de mogelijke onregelmatigheden in India hadden kunnen voorkomen. De bevindingen van de heer Oosting en de Inspectie jeugdzorg kunnen echter onafhankelijk daarvan een bijdrage leveren aan de verdere verbetering van de praktijk van de internationale adoptie.

3. Bevindingen en aanbevelingen onderzoek

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de vraagstelling, bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek naar de rol van het ministerie van Justitie (onderzoek Oosting) en de rol van Stichting Meiling (Inspectie jeugdzorg).

3.1. Onderzoek Oosting

3.1.1. Vraagstelling

- a) Heeft het ministerie van Justitie in de periode 1995–2002 voldoende toezicht gehouden op het functioneren van Stichting Meiling? (In verband met de overgang in 1998 van het toezicht op de vergunninghouders van het ministerie naar de Inspectie jeugdzorg, is ook het toezicht door de inspectie in het onderzoek betrokken)
- b) Heeft het ministerie signalen ontvangen over mogelijke onregelmatigheden in India en/of tekortkomingen bij Meiling en is daar tijdig en adequaat op gereageerd?

3.1.2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

De heer Oosting onderstreept in zijn rapport het belang dat via het toezicht op de vergunninghouder een goed inzicht wordt verkregen in de betrekkingen van een vergunninghouder met instellingen en organisaties in het buitenland. Vanuit het oogpunt van risico op onregelmatigheden vraagt een scherp inzicht in de bestemming en besteding van gelden die in verband met adoptie worden afgedragen daarbij bijzondere aandacht. De heer Oosting oordeelt dat dit aspect in het toezicht onderbelicht is gebleven. Met betrekking tot de eerste deelvraag stelt de heer Oosting dan ook dat het bereik van het toezicht in de betreffende periode beperkt is geweest voor wat betreft de buitenlandse betrekkingen van Meiling (en de andere vergunninghouders), terwijl het gaat om een aspect van het werk van de vergunninghouders dat van wezenlijk belang is voor de kwaliteit van hun werk. In zoverre concludeert de heer Oosting dat het toezicht onvoldoende is geweest. De heer Oosting merkt verder op dat met de scheiding tussen vergunningverlener (de minister van Justitie) en toezichthouder (Inspectie jeugdzorg) een stap vooruit is gezet voor een goede toezichtstructuur, maar dat aandacht voor de afstemming tussen beide geboden is.

Met betrekking tot de tweede deelvraag wordt geconcludeerd dat niet is gebleken dat het ministerie van Justitie in de betreffende periode signalen heeft ontvangen of anderszins over informatie of kennis beschikte die aanleiding zou moeten hebben gegeven tot actie vanuit Nederland.

Naast deze conclusies met betrekking tot de vraagstelling bevat de rapportage van de heer Oosting een beschouwing met een aantal opmerkingen en aanbevelingen. De heer Oosting benadrukt dat te allen tijde verzekerd moet zijn dat het belang van het te adopteren kind voorop staat. Dit betekent onder meer dat geen enkele twijfel mag bestaan over de vrijwilligheid van de afstand, en dat het aanbieden van een kind ter adoptie niet vergezeld gaat van ongepast geldelijk voordeel voor hen die bij dat aanbod een rol spelen. Armoede in het land van herkomst vereist alertheid op risico's van fraude, met name in verband met kinderhandel en corruptie. Bijzondere aandacht vragen daarom volgens de heer Oosting de betrouwbaarheid van de buitenlandse contacten, de omvang van de verlangde vergoedingen en waarborgen inzake de bestemming en besteding van de gelden die in verband met de adoptie zijn of moeten worden afgedragen. Het werken door (vrijwilligers van) Nederlandse vergunninghouders in een ver land, met een taal en cultuur en omstandigheden die ver af staan van die in Nederland, kan een risico betekenen dat de vergunninghouder niet te allen tijde de volstrekte zekerheid heeft dat de betrouw-

baarheid van de aanbieding van een kind uit dat land buiten twijfel is. Onverminderd de verantwoordelijkheid die de vergunninghouder zelf heeft, stellen deze omstandigheden naar het oordeel van de heer Oosting bijzondere eisen aan het overheidstoezicht in verband met de verdragsrechtelijke en wettelijke plichten voor de Nederlandse Staat. Die eisen richten zich ook op de professionele kwaliteiten van de bij het toezicht betrokken medewerkers en de aard, intensiteit en frequentie van hun contacten met de vergunninghouders. Verder moet het toezicht er rekening mee houden of sprake is van uitvoering van interlandelijke adoptie door een vrijwilligersorganisatie. Ook al moet de Nederlandse overheid er in beginsel van kunnen uitgaan dat de autoriteiten in het land van herkomst voldoende in staan voor de kwaliteit en de naleving van de procedures daar, aandacht voor het risico van eventuele corruptie blijft ook hier geboden. Naast rechtstreekse contacten met de autoriteiten ter plaatse is een goed contact, via het ministerie van Buitenlandse Zaken, met de betreffende posten van groot belang. Overigens erkent de heer Oosting dat hoe het overheidstoezicht ook is ingericht, dit nooit de volstreekte zekerheid kan bieden dat misstanden zijn uitgesloten. Voor het terrein van de interlandelijke adoptie verdient het volgens de heer Oosting bijzondere aandacht of de algemene ontwikkeling van de laatste jaren naar een zekere terugtred en terughoudendheid van de overheid als toezichthouder op dit specifieke terrein wel verenigbaar is met de eigen verantwoordelijkheid die de Staat heeft ingevolge de hier van belang zijnde verdragen. Externe doorlichting van de bestaande toezichtstructuur, in relatie tot eventuele voorgenomen maatregelen tot aanpassing, kan er volgens de heer Oosting aan bijdragen dat geen twijfel behoeft te bestaan aan de kwaliteit van het overheidstoezicht en aan de toereikendheid ervan, mede gezien vanuit de verdragsrechtelijke verplichtingen van de Staat. Bij zo'n door hem aanbevolen evaluatie kan ook de vraag worden betrokken hoe ver de vereisten mogen en kunnen gaan die moeten worden gesteld aan de vergunninghouder wat betreft zijn kennis over het betreffende adoptieland, en zijn informatieverzameling over de omstandigheden daar. Tot slot doet de heer Oosting in zijn rapport nog enkele specifieke, deels (wets)technische suggesties.

3.2. Onderzoek Inspectie Jeugdzorg

3.2.1. Vraagstelling

- a) Heeft Stichting Meiling in de periode 1995–2002 de zuiverheid en zorgvuldigheid van het bemiddelingscontact MSS in India voldoende gecontroleerd?
- b) Heeft Meiling tijdig en adequaat gereageerd op eventuele signalen over mogelijke onrechtmatigheden in India? (hierbij zijn door de inspectie ook de jaren na 2002 betrokken).

3.2.2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

De inspectie geeft in haar onderzoek aan dat de beoordeling of een kind voor adoptie naar het buitenland in aanmerking komt primair een verantwoordelijkheid is van de autoriteiten in het land van herkomst. Dat betekent dat de Nederlandse vergunninghouder niet direct zicht heeft op de afweging of de adoptie daadwerkelijk in het belang van het kind is. De vergunninghouder heeft echter wel de verantwoordelijkheid dit te toetsen. Wet- en regelgeving geeft aan waar aandacht aan dient te worden besteed. Het is, aldus de inspectie, aan de vergunninghouder om hier nadere invulling aan te geven. De inspectie oordeelt dat Meiling zich bij de controle van het bemiddelingscontact MSS weliswaar heeft gehouden aan alle wettelijke aandachtspunten, maar de controle op zuiverheid en zorgvuldigheid niet heeft uitgewerkt. Daarmee is geen sprake van vastgelegde normen voor het beoordelen van het bemiddelingscontact. De inspectie

benadrukt dat MSS gedurende de gehele periode over een vergunning van de Indiase overheid beschikte voor interlandelijke adoptie. Meiling heeft vertrouwd op het zorgvuldig handelen door de Indiase autoriteiten. Met betrekking tot de eerste deelvraag concludeert de inspectie dat Meiling het bemiddelingscontact MSS gecontroleerd heeft, maar dat deze controle onvoldoende professioneel is geweest.

De inspectie verwacht dat een vergunninghouder, ook een vrijwilligersorganisatie als Meiling, professioneel werkt. Zij vindt het echter een verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie om deze organisaties adequaat toe te rusten. De inspectie richt zich met haar aanbevelingen dan ook tot de minister van Justitie:

- 1) wet- en regelgeving aanvullen met inhoudelijke normen om interlandelijke adopties te toetsen;
- 2) zorgdragen voor professionalisering van het handelen van vergunninghouders.

Met betrekking tot de tweede deelvraag concludeert de inspectie dat niet gebleken is dat Meiling in de periode 1995–2002 signalen heeft ontvangen over mogelijke onrechtmatigheden in India. Meiling is onvoldoende controleerbaar op de tijdigheid en adequaatheid van handelen naar aanleiding van de signalen die in 2005 zijn ontvangen, omdat veel mondeling is gebeurd en niet schriftelijk is vastgelegd. Zo heeft het snel en schriftelijk informeren van het ministerie van Justitie niet aantoonbaar plaatsgevonden.

4. Beoordeling onderzoeksresultaten

Aanleiding voor het onderzoek vormde de berichtgeving over mogelijke misstanden met betrekking tot adopties die vanuit India naar Nederland hebben plaatsgevonden in de periode 1995–2002 en mogelijke nalatigheden in deze van de betrokken instanties en autoriteiten. Ik stel op grond van het onderzoek vast dat de Stichting Meiling noch mijn ministerie in deze periode signalen heeft ontvangen over mogelijke onregelmatigheden die zich in die periode in dat land zouden hebben afgespeeld. Er is dan ook geen reden te oordelen dat Meiling en/of mijn ministerie tekort is geschoten in de reactie op dergelijke signalen. Pas in 2005 kreeg Meiling bericht over een mogelijk illegale adoptie vanuit India. Op dat moment werkte Meiling niet meer samen met MSS op het terrein van adoptie. Het onderzoek van de heer Oosting en de inspectie legt een aantal aspecten bloot met betrekking tot het overheidstoezicht en het functioneren van Meiling dat beter had gekund. De vraag of daarmee de mogelijke onregelmatigheden die in de berichtgeving in de media naar voren zijn gebracht voorkomen hadden kunnen worden, laat zich op basis van het thans beschikbare onderzoek niet beantwoorden.

Het onderzoek richt zich op de periode 1995–2002. Zoals ook de heer Oosting in zijn rapport aangeeft, is sindsdien sprake van nieuwe ontwikkelingen. In het licht van de huidige situatie mag daarmee worden aangenomen dat, indien sprake was van misstanden bij adopties uit India, de kans op herhaling is afgenomen. Ik wijs in dat verband met name op het feit dat India zich op 1 oktober 2003 heeft aangesloten bij het Verdrag en daarbij de in 1990 ingestelde Central Adoption Resource Authority (CARA) heeft aangewezen als centrale autoriteit. De heer Vlaardingerbroek geeft in zijn rapport aan dat dit met name betekent dat de procedures aldaar zijn aangescherpt en dat voor interlandelijke adopties de richtlijnen van CARA strikt moeten worden gevolgd. Daarnaast zijn de volgende ontwikkelingen en initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van de adoptieprocedure en het toezicht van belang:

- Door mijn ministerie wordt in samenwerking met de vergunninghouders gewerkt aan een kwaliteitskader voor het functioneren van vergunninghouders. Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding,

dat onder meer voorziet in een aantal wijzigingen van de Wobka op het punt van kwaliteit en toezicht. In het volgende hoofdstuk ga ik op beide onderwerpen nader in.

- Teneinde de kwaliteit van de interne procedures te bevorderen is de laatste jaren door de vergunninghouders, gefaciliteerd door het ministerie van Justitie, gewerkt aan ISO-certificering. Inmiddels zijn zes van de zeven vergunninghouders ISO-gecertificeerd. Eén vergunninghouder bevindt zich thans in het proces van certificering.
- Door het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht is een «Guide to good practice» ontwikkeld met aanbevelingen en aandachtspunten die staten behulpzaam kunnen zijn bij het proces van toetreding tot het Verdrag. Tevens is recentelijk vanuit het Permanent Bureau met financiële ondersteuning door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken een «technical assistance programme» gestart, waarbij staten kunnen worden begeleid in hun proces van toetreding.

Het geven van een totaaloordeel is niet mogelijk zolang de feiten over hetgeen zich in India heeft voorgedaan niet bekend zijn. De thans beschikbare onderzoeken geven mij geen aanleiding tot het beëindigen van adopties uit India. Aan de Stichting Meiling heb ik doen weten dat ik in het vervolg onmiddellijk en schriftelijk dien te worden geïnformeerd over signalen over mogelijke onregelmatigheden.

Het onderzoek geeft mij voorts aanleiding mij te bezinnen op de situatie met betrekking tot interlandelijke adoptie in brede zin. Aanvullende maatregelen acht ik daarbij wenselijk. Hierop ga ik in het volgende hoofdstuk in.

5. Maatregelen

5.1. Context

Het Haags Adoptieverdrag uit 1993 heeft tot doel waarborgen vast te leggen om te verzekeren dat interlandelijke adoptie op zodanige wijze plaatsvindt dat het belang van het kind daarmee is gediend. De volgende beginselen zijn daarbij van belang:

- Een kind kan pas voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen wanneer is gebleken dat geen geschikte opvang aanwezig is in het land van herkomst (subsidiariteitsbeginsel).
- Bij een kind moet een ouder worden gezocht en niet bij een ouder een kind.
- Bij adoptie mag geen sprake zijn van ongepast geldelijk voordeel voor betrokken partijen.
- De afstand van een kind moet op een behoorlijke en juridisch correcte wijze hebben plaatsgevonden.
- Een kind moet psychologisch en medisch in staat zijn baat te hebben bij een adoptie.

Nederland hanteert het uitgangspunt dat de beginselen van het Verdrag ook van toepassing zijn op niet-Verdragslanden, zowel bij volledige bemiddeling als bij deelbemiddeling. In het Verdrag worden taken en verantwoordelijkheden belegd bij centrale autoriteiten van zowel zendende als ontvangende landen, waarbij uitgegaan wordt van het wederzijdse vertrouwen dat ieder van de lidstaten de haar toebedeelde taken en verantwoordelijkheden ook neemt en uitvoert. De meeste adopties naar Nederland zijn adopties uit Verdragslanden (in 2006 waren 599 van de in totaal 816 adoptiekinderen afkomstig uit Verdragslanden). Nederland zal dus, net als andere landen, bij de uitvoering van de verdragsrechtelijke verplichtingen in hoge mate moeten (kunnen) steunen

op de betrouwbaarheid van de instellingen en autoriteiten in de «zendende» landen. De heer Oosting en de Inspectie jeugdzorg wijzen terecht op dat uitgangspunt. Internationale samenwerking zou zonder dat uitgangspunt vrijwel onmogelijk zijn. Een ander uitgangspunt zou bovendien betekenen dat Nederland zich grote inspanningen en dito kosten zou moeten getroosten om de zuiverheid van procedures en de juistheid van verklaringen in het buitenland te toetsen. Nog daargelaten de vraag in hoeverre buitenlandse autoriteiten deze bemoeienis op prijs zouden stellen, zou het risico van onregelmatigheden daarmee niet kunnen worden weggenomen. Dat neemt niet weg dat voortdurende alertheid op handelen in afwijking van de beginselen van het Verdrag geboden is¹. Dit geldt primair voor landen die (nog) geen partij zijn bij het Verdrag, maar ook voor Verdragslanden. Er wordt weliswaar van uitgegaan dat elke lidstaat zich aan de voorwaarden van het Verdrag zal houden, maar er gelden feitelijk geen minimale vereisten om te kunnen toetreden en formele centrale internationale controle op de naleving van de voorwaarden ontbreekt.

Interlandelijke adoptie is bovendien kwetsbaar omdat het aantal buitenlandse kinderen dat voor adoptie beschikbaar komt structureel lager is dan het aantal aspirant-adoptiefouders dat een kind wil adopteren, zowel nationaal als internationaal. Aan deze discrepantie kleven risico's. Al in 2004 wees de toenmalige minister van Justitie in antwoord op vragen van de vaste commissie voor Justitie op het feit dat «bij de huidige discrepantie tussen vraag en aanbod het risico groot is dat er een echte markt ontstaat en vormen van kinderhandel» (TK 2003–2004, 28 457, nr. 13). Zoals ook aangegeven in mijn brief van 8 juni jl. (TK 2006–2007, 30 551 en 30 800 VI, nr. 9), heb ik mede om die reden een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van mw. mr. N. H. Kalsbeek verzocht zich te buigen over de vraag op welke wijze een evenwichtige invulling kan worden gegeven aan de belangen van adoptiekinderen enerzijds en de wensen van adoptiefouders om een gezin te vormen anderzijds en welke taak en rol van de overheid daaruit voortvloeit. De commissie rapporteert in het voorjaar van 2008. De vraag is of er nu al reden is de principiële vraag aan de orde te stellen of interlandelijke adoptie moet worden voortgezet, wetende dat het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen betekent dat we als Nederland nooit volledig greep zullen kunnen nastreven op de gang van zaken in het land van herkomst en dat het risico van ongewenste praktijken in strijd met het belang van het kind daardoor in zekere mate aanwezig blijft. Stoppen met interlandelijke adoptie acht ik echter bij de huidige stand van zaken geen optie. Afgezien van de verdragsrechtelijke verbintenis van Nederland met zowel het IVRK als het daarop gebaseerde Haags Adoptieverdrag, zou dit voorbijgaan aan het feit dat buitenlandse kinderen baat kunnen hebben bij het opgroeien in een Nederlands gezin². Bovendien zou het wensouders een mogelijkheid tot gezinsvorming ontnemen, met als risico dat illegale wegen bewandeld gaan worden om toch een kind in het gezin op te nemen. Ik kies er derhalve voor een aantal maatregelen te nemen in aanvulling op de verbeteringen die reeds in gang zijn gezet.

¹ Dit heeft in het verleden geleid tot maatregelen van de Nederlandse overheid met betrekking tot adopties uit onder meer Haïti (tijdelijke opschorting in 2002 van de vergunning van de betreffende Nederlandse vergunninghouder), Cambodja (opschorting van adopties sinds mei 2003) en Guatemala (opschorting van adopties sinds 2001 en bezwaar sinds 2003 tegen de samenwerking met dit land onder het Verdrag).

² Wetenschappelijk onderzoek van o.m. prof.dr. F. Juffer en prof.dr. M. H. van IJzen-doorn laat zien dat opgroeien in een gezin beter is voor de ontwikkeling van een kind dan opgroeien in een kindertehuis.

5.2. Maatregelen

1) Aanscherping kwaliteitseisen vergunninghouders.

Uit het onderzoek van de heer Oosting komt met name als aandachtspunt naar voren het gebrek aan toezicht op de bestemming en besteding van gelden in het buitenland. De inspectie wijst op de noodzaak nadere invulling te geven aan de wettelijke uitgangspunten die gelden voor de vergunninghouders. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4, is de afgelopen periode gewerkt aan een kwaliteitskader voor de vergunninghouders. Dit document bevat kwaliteitseisen voor onder meer de inhoud van het bemiddelingsdossier, de matching en de controle van buitenlandse contacten. Op het moment van de berichtgeving over

mogelijke misstanden met betrekking tot adopties uit India was dit kader vrijwel gereed. In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek is de afronding aangehouden. De onderzoeksbevindingen van de heer Oosting en de Inspectie jeugdzorg geven mij aanleiding om het kwaliteitskader aan te scherpen en inhoudelijk te preciseren. Het gaat dan met name om het concretiseren van informatie-eisen vanuit de optiek van het belang van het kind, het formuleren van criteria voor controle op de bestemming en besteding van gelden in het buitenland voor zover dat redelijkerwijs van de vergunninghouder mag worden verwacht en het uitwerken van eisen ten aanzien van de kwaliteit en deskundigheid van het bij vergunninghouders werkzame personeel. Het kwaliteitskader zal nog dit jaar worden vastgesteld. Het kan vervolgens als handvat dienen voor de inspectie bij de uitoefening van haar toezichttaak.

Het kwaliteitskader beoogt bij te dragen aan een meer professionele taakvervulling door de vergunninghouder en een meer inhoudelijke beoordeling door de toezichthouder. Het belang hiervan wordt in het onderzoek onderstreept. Ik ben bereid de vergunninghouders waar nodig te faciliteren bij het kunnen gaan voldoen aan de vastgestelde kwaliteitseisen. Daarnaast is voorstelbaar dat de bevindingen van de commissie-Kalsbeek leiden tot nieuwe inzichten met betrekking tot dit onderwerp.

2) *Intensivering contacten met buitenlandse autoriteiten*

De heer Oosting merkt in zijn rapport terecht op dat de mogelijkheden van de vergunninghouder om de betrouwbaarheid van de contacten in het buitenland te controleren beperkt zijn. Hij onderstreept in zijn rapport het belang van goede internationale contacten tussen overheidsinstanties, zowel rechtstreekse contacten van de Nederlandse centrale autoriteit met de centrale autoriteiten in andere landen als contacten via het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ik zie het inderdaad als een belangrijke taak voor de centrale autoriteit zich goed op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen rond internationale adoptie, vergunninghouders en Inspectie jeugdzorg hierover te informeren en – waar nodig – buitenlandse autoriteiten aan te spreken op handelen in afwijking van de uitgangspunten van het Verdrag. De heer Oosting merkt in zijn rapport op dat de internationale samenwerking een adequate inbedding in de structuur van mijn ministerie vereist. Ik zal onderzoeken op welke wijze de centrale autoriteit nog beter op deze taak kan worden toegerust. In samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Permanent Bureau zal ik de contacten met de autoriteiten van andere (zendende en ontvangende) landen intensiveren. Daarmee beoog ik de onderlinge informatie-uitwisseling over adoptie tussen landen en de transparantie ten aanzien van de wijze waarop landen invulling geven aan de beginselen van het Verdrag te vergroten.

3) *Aanpassing Wobka*

In 2006 is een concept-wetsvoorstel opgesteld, dat onder meer voorziet in een aantal wijzigingen van de Wobka op het punt van kwaliteit en toezicht. Zo beoogt het wetsvoorstel de *toezichttaak van de Inspectie jeugdzorg* toe te spitsen op de kwaliteit in algemene zin van de werkzaamheden van de vergunninghouders, analoog aan de toezichttaak van de inspectie in het kader van de Wet op de jeugdzorg¹. De reikwijdte van het toezicht op de kwaliteit zal worden uitgebreid. De Inspectie jeugdzorg zal, overeenkomstig de suggestie die de heer Oosting in zijn rapport doet, worden belast met het toezicht op art. 17a tot en met 17f van de Wobka. Het toezicht op de financiële administratie van de vergunninghouders zal door mijn ministerie worden uitgeoefend. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van

¹ Zie o.a. ook TK 2005–2006, 28 457, nr. 26.

het preventieve toezicht in die zin, dat vergunninghouders nog slechts met een *machtiging per land* van de minister van Justitie hun bemiddelingswerkzaamheden in niet-Verdragslanden mogen uitoefenen¹. Bij deze voorgestane aanpassingen van de Wobka zal ik de specifieke slotsuggestie die de heer Oosting aan het eind van zijn rapport doet meenemen. Tevens zal worden meegenomen de eventuele nadere aanpassing naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Kalsbeek. Dit betekent dat een gewijzigde Wobka op z'n vroegst in 2009 in werking treedt. Met de Inspectie jeugdzorg zal ik op korte termijn nadere afspraken maken over de invulling van het toezicht op de vergunninghouders in de tussenliggende periode. Daarbij zal ook worden betrokken de specifieke suggestie van de heer Oosting betreffende controle van de gegevens die krachtens art. 20 van de Wobka moeten worden geleverd².

Met deze maatregelen beoog ik het toezicht op adopties naar Nederland te verbeteren en daarmee de kans op misstanden te verkleinen. Externe doorlichting van deze toezichtstructuur, zoals aanbevolen door de heer Oosting, kan een verdere bijdrage leveren aan de verbetering van het toezicht. Ik neem deze aanbeveling over en zal daaraan uitwerking geven mede met gebruikmaking van de uitkomsten van de commissie-Kalsbeek, die zich meer in den brede buigt over de taak en rol van de overheid in het kader van interlandelijke adoptie (zie paragraaf 5.1).

6. Juridische implicaties bij gebleken misstanden

Voor het geval daadwerkelijk sprake mocht blijken te zijn van misstanden bij adopties uit India, heb ik de juridische implicaties laten onderzoeken. De betreffende rapportage van prof. mr. Vlaardingerbroek treft u bijgevoegd aan. De belangrijkste conclusie betreft de gevolgen van eventuele herroeping van de uitspraak tot voogdij in India en/of de eventuele herroeping van de adoptie-uitspraak in Nederland. Op de herroeping van een in Nederland uitgesproken adoptie van een buitenlands kind is Nederlands recht van toepassing, waarbij de Nederlandse rechter bevoegd is indien het betreffende kind zijn woon- en/of verblijfplaats in Nederland heeft. Herroeping van de in India uitgesproken voogdij is een zaak die door de rechter in India moet worden beslist. Omdat in elk voorkomend geval uiteindelijk de rechter (in Nederland en/of in India) beslist, is over de uitkomst daarvan geen absolute zekerheid te geven.

Ik wil hierover nog het volgende opmerken. Mocht eerst de voogdijbeslissing van de Indiase rechter in India worden vernietigd, dan heeft dit naar Indiaas recht tot gevolg dat het gezag van de biologische ouders herleeft. Dit heeft op zichzelf geen gevolgen voor de Nederlandse adoptieuitspraak. Pas wanneer vervolgens een procedure tot herroeping van de Nederlandse adoptie-uitspraak bij de Nederlandse rechter wordt geëntameerd (artikel 390 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), is het aan de Nederlandse rechter om te bepalen welk gewicht hij daarbij toekent aan de Indiase nietigverklaring. Dit geldt overigens ook in het denkbare omgekeerde scenario waarbij eerst in Nederland een herroepingsprocedure wordt gevolgd. Daarbij lijkt het voor de hand te liggen dat de Nederlandse rechter, naast de eigen mening van het betreffende kind, ook rekening houdt met de omstandigheid dat in India geen gerechtelijke procedure tot vernietiging van de voogdijbeslissing is geëntameerd (in welk geval het kind, indien de herroeping zou worden uitgesproken, in feite «ouderloos» zou worden).

Ik ben met de heer Vlaardingerbroek van mening dat, ingeval in Nederland een verzoek tot herroeping van de adoptie aanhangig zou worden gemaakt, het belang van het kind op grond van artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) doorslaggevend moet zijn. Artikel 3 schrijft immers voor dat bij alle maatregelen de

¹ Het vereiste van een machtiging per land geldt reeds ten aanzien van Verdragslanden.

² Dit betreft o.a. gegevens over vergoedingen die de vergunninghouder betaalt.

belangen van het kind een eerste overweging vormen. Hetzelfde geldt overigens indien in India vernietiging van de daar getroffen voogdijbeslissing wordt uitgelokt. Ook India is immers partij bij het IVRK. In zaken van afstamming en adoptie is, in elk geval naar Nederlandse maatstaven, het beginsel van rechtszekerheid bepaald van gewicht. Eenieder moet er immers op kunnen vertrouwen dat een eenmaal door de rechter gegeven adoptie-uitspraak vanwege het precaire karakter ervan, slechts onder zeer zwaarwegende omstandigheden kan worden teruggedraaid. Hetzelfde zou mogen worden aangenomen voor de Indiase voogdijbeslissing, omdat deze de weg voor interlandelijke adoptie van het kind vrijmaakt. Vooropgesteld dat de betreffende adoptiefouders te goeder trouw zijn en onder het voorbehoud dat de beslissing in deze aan de rechter is, ga ik er dan ook van uit dat een herroeping van een in Nederland uitgesproken adoptie waarschijnlijk niet aan de orde zal zijn.

7. Adopties uit Colombia

In de Netwerk-uitzending van 20 september jl. stond het ontbreken van betrouwbare informatie bij adopties uit Colombia centraal. De vaste commissie voor Justitie heeft mij verzocht een reactie te geven op de uitzending en daarbij in te gaan op de (mogelijk) te nemen acties (verzoek d.d. 18 oktober 2007, kenmerk 07-Just-B-069). Ook hier geldt het uitgangspunt zoals verwoord in hoofdstuk 5.1 van deze brief, dat Nederland moet kunnen afgaan op de betrouwbaarheid van de informatie met betrekking tot een adoptiekind die onder verantwoordelijkheid van het land van herkomst wordt verstrekt. Indien er aanleiding is te twifelen aan de volledigheid of juistheid van die informatie, is het aan de vergunninghouder en vervolgens aan de Nederlandse centrale autoriteit en eventueel het ministerie van Buitenlandse Zaken om instellingen en autoriteiten in het land van herkomst daarop aan te spreken. Met betrekking tot adopties uit Colombia zijn mij twee gevallen bekend waarbij naderhand is gebleken dat de verstrekte medische of achtergrondinformatie onvolledig was. Dit is voor de betrokken adoptiefouders een uitermate onaangename ervaring geweest. Op beide zaken heb ik de centrale autoriteit in Colombia bij brief van 10 augustus respectievelijk 10 september jl. aangesproken en daarbij het belang benadrukt van volledige en juiste informatie in het kader van adoptie. Tijdens het werkoverleg van de Europese centrale autoriteiten in Litouwen op 4 en 5 oktober jl. is het onderwerp adopties uit Colombia op Nederlands initiatief besproken. Gebleken is dat andere Europese landen juist zeer positief oordelen over de dossiers van kinderen uit Colombia. Hoewel de twee Nederlandse gevallen vooralsnog als incidenten moeten worden beschouwd, zal ik de verdere gang van zaken nauwlettend doen volgen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin